

주요국 사례로 본 ‘고립·외로움 퇴치’ 국가 어젠다

– 벤치마킹 성공 6대 키워드 : F·R·O·L·I·C –

Factual Survey – Roadmap – One Team – Life Cycle – Integration – Control Tower

<실태 파악> <로드맵> <원팀 전략> <생애주기별 접근> <통합적 관점> <컨트롤타워 구축>

2025년 4월 8일 (火)

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,
국민의힘과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

주요국 사례로 본 '고립·외로움 퇴치' 국가 어젠다

벤치마킹 성공 6대 키워드 : F·R·O·L·I·C

Factual Survey - Roadmap - One Team - Life Cycle - Integration - Control Tower
<실태 파악> <로드맵> <원팀 전략> <생애주기별 접근> <통합적 관점> <컨트롤타워 구축>

2025.4.8.(화) 정책실 연구위원 장 옥

- 고독·외로움에 대한 인식 부족과 정부·지자체의 단편적 대응으로 정책 효과가 미흡하다는 지적 제기
 - 국가 차원에서 고독·외로움 문제를 인식하고 근본 해결방안을 모색하는 것이 시급
- 영국(2018년), 일본(2021년)은 고독·외로움을 국가 어젠다로 공식화하며 종합대책 추진
- 주요국 사례 통해 ▶실태 조사 ▶로드맵 ▶원팀 전략 ▶생애주기별 접근 ▶통합적 관점 ▶컨트롤타워 구축 등 벤치마킹 핵심 키워드를 추출하여 고독·외로움 퇴치 국가 어젠다 성공 추진을 위한 정책 방향 제언

1. 고독·고립·외로움 문제에 대한 국가 차원 대응 필요성

□ **소 세대 관통하는 사회적 병폐로 확대**

○ 실태 심각성

- 문화체육관광부 '국민 사회적 연결 실태조사'(2023) 결과 국민 10명 중 7명이 평상시 외로움을 느낀다고 응답
- 최근(3.11) 국무조정실이 발표한 '2024년 청년의 삶 실태 조사'에 따르면 집에만 거의 있는 '고립·은둔 청년'이 2년 전보다 두 배 가량 늘어난 것으로 나타남
 - ※ 해당 조사에서 고립·은둔 청년 비율은 5.2%(임신·출산·장애 등 1.3% 제외). 2022년 同조사 당시에는 2.4%
- 통계청의 '2025년 2월 고용동향'을 보면 15~29세 청년층의 '그냥 쉬었음' 인구가 사상 처음 50만명을 넘어섰음
 - ※ '그냥 쉬었음' 기간이 길어질 경우 사회적 고립 청년 대거 양산 우려

○ 고독, 고립, 우울 문제는 특정 계층에 국한되지 않고 모든 세대에 걸쳐 확산되고 있음

- (청년층) 은둔형 청년 사회 문제로 대두. 고립으로 인한 경제활동 중단. 청년 고독사도 심각
 - ※ 보건복지부 '2024년 고독사 사망자 실태조사' 결과를 보면 전체 고독사 중 20~30대 청년층이 차지하는 비중이 5.8%이나 청년 고독사 대부분이 '자살 고독사'에 해당하는 것으로 나타남

- ※ 同조사에서 고독사 사망자 中 연령대별 자살 사망자 비중은 △20대 59.5% △30대 43.4% △40대 25.7% △50대 14.1% △60대 8.3% △70대 4.9% 順
- (중년층) 우울증 증가 및 직장 內 인간관계 단절 심화
- (노년층) 고독사 증가

□ 사회적 관계 단절로 인한 개인·국가 피해

○ 사회적 고립과 외로움은 개인의 신체·정신 건강에 심각한 악영향을 미침

- 고립·외로움은 하루에 담배 15개비를 피우는 것과 동일할 정도로 건강에 해로운 것으로 밝혀짐
- ※ 미국 보건복지부(U.S. Department of Health and Human Services), *Our Epidemic of Loneliness and Isolation*, 2023

○ 사회적 부담비용 가중

- 경제활동 중단 및 취업 단절 인구가 늘어나면 노동력 손실 및 복지 비용 증가
- ※ 고립·은둔 청년 34만 명에게 연간 7조 5천억 원의 사회적 비용 발생(문체부, 2023년 기준)

□ 고독·외로움에 취약한 대한민국

○ 급속한 사회 변화와 고립 심화

- 고도성장 과정에서 사회적 관계보다 경제적 가치를 우선시한 결과 공동체 문화 약화
- ※ 전국의 도시화율이 90.7%(통계청, *통계적 지역분류체제로 본 도시화 현황*, 2024)를 넘어서는 등 농촌 공동체 해체 가속화
- 저출산·고령화로 인한 사회적 소외 증가 추세
- ※ 2024년 우리나라 합계출산율은 0.75명으로 OECD 국가 중 최저 수준(통계청, *2024년 인구동향조사 출생·사망통계*, 2025)

○ 인터넷 정보기술에 기반한 초연결사회가 가속화되고 있지만 다른 한편에서는 고독·고립·우울감을 느끼는 사람이 늘어나고 있음

- 한국지능정보사회진흥원의 '2024 스마트폰 과의존 실태조사'에 따르면 스마트폰 과의존 위험군 中 33.5%는 지나친 스마트폰 사용으로 무기력이나 우울감을 느끼는 것으로 나타남
- ※ 해당 조사에 따르면 우리나라 스마트폰 이용자 중 22.9%가 스마트폰 과의존 위험군으로 꼽힘. 성인의 22.4%, 청소년의 경우 42.6%가 스마트폰 과의존 위험군

○ 고독·외로움 문제에 대한 파편적 접근

- 중앙정부와 지자체 간 협력이 부족하고 관련 인프라와 네트워크 구축 미비
 - ※ 특정 계층 대책 쏠림 현상 : 중앙정부와 지자체가 노인 고독사 예방 및 대응에 집중한 결과 중장년, 고립청년 대책의 경우 양적, 질적으로 미흡하다는 평가
- 국가 차원에서 고독·외로움 문제를 전방위적으로 대처해야 한다는 지적이 나옴
 - ※ 세계보건기구(WHO)는 2023년 외로움을 '긴급한 세계 보건 위협'으로 규정하는 등 외로움을 국가 어젠다로 인식하는 것이 글로벌 흐름
 - ※ 특히 영국과 일본은 고독·외로움 문제를 국가 과제로 인식하고 종합대책을 추진하고 있는 만큼 이들 국가 사례를 면밀히 살펴볼 필요

2. 영국과 일본의 ‘고립·외로움 퇴치’ 국가 어젠다 추진 사례

구분	영국	일본
배경	<ul style="list-style-type: none"> - 영국 정부는 2018년 세계 최초로 ‘외로움부’(Minister for Loneliness) 장관을 신설 <ul style="list-style-type: none"> ※ 외로움 문제 국가 차원 대처 선도 국가 - ‘연결된 사회: 외로움 대처 전략(A connected society: a strategy for tackling loneliness) 발표(2018년) 및 ‘연결된 사회 5개년(2019~2023) 계획’ 추진 <ul style="list-style-type: none"> ※ △외로움에 대한 낙인 완화 △지속적인 변화 추동 △외로움 관련 지식과 근거 축적 등 3대 목표 설정 	<ul style="list-style-type: none"> - 초고령화와 핵가족화, 경제 불황 등의 영향으로 고독과 고립 문제가 심각하게 대두됨 - 2021년 일본 정부는 총리관저 內 ‘고독·고립 대책실’을 설치하고 전담 장관을 임명하여 고립 문제에 대한 국가 대응 체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> ※ 내각부 중심으로 복지·보건·노동·주거 정책과 연계한 범정부 차원의 대응책 마련
주요정책	<ul style="list-style-type: none"> - 보건사회복지부와 협력하여 ‘사회 처방’(social prescribing) 확대 <ul style="list-style-type: none"> ※ 의사들이 해당 환자에게 약물 처방 대신 지역 사회 활동 참여 권장하여 정신건강 회복 유도 - 외로움지표 개발 및 전국단위 조사 시행 - ‘외로움 인식 주간’(Loneliness Awareness Week) 지정 <ul style="list-style-type: none"> ※ 1년 중 5일간 해당 주간 선정. 소외된 친구, 가족, 이웃에게 편지 쓰기 캠페인 전개 - 기업 및 공공기관의 사회적 복지정책 강화 <ul style="list-style-type: none"> ※ 기업이 직원들의 사회적 관계를 증진할 수 있도록 ‘고용주 서약’(Employer Pledge) 확대 - 청년층 및 노년층 대상 맞춤형 프로그램 도입 <ul style="list-style-type: none"> ※ 청년층 대상 ‘사회적 연결 프로그램 도입’, 노년층 대상 ‘디지털 기술교육 프로그램’ 운영을 통해 사회적 관계망 강화 - ‘해피 캡’(Happy Cab) 사업 <ul style="list-style-type: none"> ※ 택시 이동 중 탑승자간 소통 지원 - 지역 커뮤니티 활성화 <ul style="list-style-type: none"> ※ 도서관, 공원, 문화시설을 사회적 교류 공간으로 활용하고 지역 커뮤니티 센터 및 자원 봉사 프로그램 지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 고독·고립대책추진법 시행(24.4월) <ul style="list-style-type: none"> ※ 고독·고립 문제를 사회 전체 과제로 명시하고 국가 및 지자체의 관련 책임 규정 명문화 - 고독·고립 실태 조사 <ul style="list-style-type: none"> ※ 사회적 고립 현황 및 특징 파악 - 고독사 예방 정책 강화 <ul style="list-style-type: none"> ※ ‘고독사 예방법’(2022년) 제정 후 독거노인 대상 정기 방문 서비스 확대 및 긴급 연락망 구축 - 은둔형 외톨이 지원 확대 <ul style="list-style-type: none"> ※ 장기적으로 사회에서 단절된 청년·중장년층 등을 대상으로 심리 상담 및 재사회화 프로그램 제공 - 지방정부 및 민간 협력 강화 <ul style="list-style-type: none"> ※ 지자체와 민간기관이 협력하여 고립자를 발굴하고 지원하는 체계 구축 - 생애주기별 맞춤형 지원 프로그램 확대 <ul style="list-style-type: none"> ※ 청년층(취업 지원 및 사회 관계망 형성), 중장년층(퇴직 후 활동 지원), 노년층(자원봉사 및 커뮤니티 활동 강화) 등 맞춤형 지원 체계 구축 - 고립방지형 주거모델 도입 <ul style="list-style-type: none"> ※ 독거노인 및 사회적 고립 계층을 위한 공공 주거모델(공동 거주형 아파트, 노인 셰어하우스) 도입 확대
평가	<ul style="list-style-type: none"> - 예방 중심 접근. 심각한 고립 상태에 있는 대상에 직접 개입 미흡 <ul style="list-style-type: none"> ※ 사회적 인식 개선 및 관계망 강화 정책 위주인 탓에 고립 상태자에 대한 정책 지원 순발력이 떨어진다는 지적 - 지역간 정책 추진 격차 	<ul style="list-style-type: none"> - 대상자 발굴의 어려움이 있고 노년층에 집중하는 정책 편향성 존재 <ul style="list-style-type: none"> ※ 은둔형 외톨이 문제는 대상자가 스스로 지원을 요청하지 않는 경우가 많아 정책 접근성이 떨어진다는 분석 - 지역간 정책 추진 격차

* 출처 : 영국 정부 발간 외로움 관련 공식 보고서(A connected society: a strategy for tackling loneliness), 일본 내각부 자료(www.notalone-cao.go.jp/korean) 종합

3. 벤치마킹 포인트 및 정책 제언

□ 벤치마킹 성공 6대 키워드

고립·외로움 퇴치 'F·R·O·L·I·C' 정책 추진 전략



① 실태 파악 (Factual Survey)

- '고독·외로움 지수' 등 정량적 데이터를 개발하여 실태를 객관적으로 분석
 - ※ 영국은 2018년부터 전국 단위 '외로움 실태 조사'를 통해 정책 수립의 근거 자료로 활용
- 고립된 개인이 정부 지원을 쉽게 요청할 수 있는 시스템 구축
 - ※ 일본의 '고립상담센터' 사례 참고, 전국 단위 상담 창구를 마련하고 지자체와 협력하여 긴급 지원 체계 가동
 - ※ 빅데이터 및 AI를 활용한 고립 위험군 조기 탐지 시스템 구축

- ◇ 공공·민간 데이터(행정정보·건강정보·지역사회활동 참여 이력 등) 통합 분석 → 고립 위험군 선별 → '고립 위험 조기경보 시스템' 가동
 - ▶ 통신 사용 기록, 의료기관 이용, 공공서비스 접촉 이력 등의 이상 징후 포착時 지자체 복지 담당자에게 알림 자동 전송
- ◇ 해당 시스템은 '정부-지자체-공공기관-사회보장정보시스템' 연계 플랫폼 기반 운용
 - ▶ 실시간 대시보드 통해 지역별 고립지수 시각화
- ◇ 개인정보 보호를 위해 수집·분석 단계에서 신상 관련 민감정보를 감추거나 제거하는 비식별화 기능(De-identification) 적용
 - ▶ 목적 외 사용 제한 및 개인정보보호위원회와 연계한 정기 점검 체계 구축

② 로드맵 마련(Roadmap)

- 국가 차원의 중장기 고립·외로움 퇴치 로드맵 제시
 - ※ 영국의 '연결된 사회' 5개년(2019~2023) 로드맵의 경우 △1~2년차: 기반 구축 및 사회 인식제고 △3~4년차: 제도화 및 각 부처 정책과 연계 △5년차: 성과 평가 및 지속 가능성 제고 등을 목표로 추진됨

■ (벤치마킹) 3단계 로드맵 설계

- ◇ 1단계(1~2년): 고독·고립 실태조사 및 기초 통계 구축, 고립 예방 캠페인 추진
 - ▶ 총리실 산하 콘트롤타워가 주관하고 △복지부(실태조사) △행안부(지자체 협력) △여성가족부·청년부서(고립 취약군 파악) 등과 협력. 민관 거버넌스 모델 설계
- ◇ 2단계(3~4년): 고립 위험군 대상 맞춤형 지원 프로그램 운영 및 커뮤니티 활동 강화
 - ▶ 중앙정부 부처(복지부·노동부·문체부)와 지자체(고독·고립 대응센터), 민간 등이 협력하여 청년·중장년·노년층 맞춤형 정책 및 지역사회 연계 프로그램 등 진행
- ◇ 3단계(5년 이후): 정책 평가 및 정책 실효성 강화
 - ▶ △정책 성과 분석 △지자체 실천 모델 비교·확산 △민관 거버넌스 재정비

③ 원팀 전략(One Team Approach)

- 정부, 지자체, 민간단체, 기업, 시민사회가 협력하는 거버넌스 체계 구축
- ※ 영국·일본의 경우 정부 정책 추진과 함께 민간 및 지자체와의 협력을 강화하여 정책 실효성을 높이고 있음

- ◇ 영국 '외로움 대처 네트워크'(Tackling Loneliness Network) 사례
 - ▶ 중앙정부, 공공기관, 기업, 자선단체 등 70여곳과 네트워크를 형성하고 공동 퇴치 주력
 - ▶ 기업은 직원의 정신건강 관리 내부 프로그램을 운영하고 자선단체는 독거노인 및 장애인을 대상으로 정기 방문 및 안부 확인 캠페인 등을 진행
- ◇ (벤치마킹) 고립·외로움 퇴치 민관 네트워크 구성
 - ▶ 기업, 언론, 시민단체, 공공기관 등과 협력하여 고립 해소 프로젝트 공동 진행
 - ▶ 이틀테면 △통신사는 디지털 소외층을 위한 기기 및 교육 후원 △유통기업은 독거노인 식료품 배송 △은행은 금융소외계층 대상 고립 해소 캠페인 후원 등 기업의 사회적 책임과 연동
 - ▶ 지역내 대학, 청년 스타트업, 주민센터 등과 연계하여 '지역 고립 해소 프로젝트' 운영
- ◇ 민간 참여 촉진을 위한 '사회적 연대 협약 체결' 검토
 - ▶ 중앙정부가 일정한 가이드라인 제시, 협약 참여기업은 세제 혜택 및 사회공헌지수 반영 등 인센티브 부여

④ 생애주기별 접근(Life Cycle Approach)

- 고립·외로움 문제는 연령별로 원인과 대응방안이 다르므로 청년층, 중장년층, 노년층 등 생애주기별 맞춤형 대응 정책 추진

[표] 생애주기별 고독·외로움 맞춤형 정책 방향

생애주기	고독·고립·외로움 발생 주원인	맞춤형 정책 방향
청년층	① 취업난과 경제적 불안 ※ 불안정한 일자리. 높은 실업률→경제적 어려움-인간관계 형성 위축. 사회적활동 감소 ② 디지털 의존 증가와 관계 단절 ※ 온라인 기반 소통 증가→ 실제 대면관계 형성 기회 감소 및 SNS 통한 비교문화에 노출→상대적 박탈감과 고립감 심화	① 취업·경제적 안정 지원 ※ 일자리 연계를 위한 취업지원 플랫폼 강화 및 창업 지원 확대 ※ 구직자 대상 심리상담 및 직업 멘토링 통한 경제적 불안 완화 ② 청년 사회적 관계망 형성 지원 ※ 공유 오피스 등 지역기반 청년 커뮤니티 공간 조성 ※ 청년 교류 활성화 멘토링 및 네트워킹 프로그램 운영
중장년층	① 직장내 고립과 인간관계 단절 ※ 조직내 경쟁 심화. 구조조정으로 직장내 고립 업무중심 삶으로 인해 가족, 사회적 관계 약화 ② 노후 불안 및 퇴직 후 역할 상실 ※ 은퇴 이후 사회적 정체성 및 소속감 상실로 우울감 증가. 경제적 불안	① 직장내 사회적 관계망 강화 ※ 사내동호회 활성화 등 기업내 고립 예방 프로그램 운영 ※ 직장인 전용 심리상담 서비스 제공 ② 재취업 및 퇴직 후 사회활동 지원 ※ 사회적 기업 등 사회공헌형 일자리 확대 ※ 퇴직 후 커뮤니티 참여 촉진을 위한 지역사회 활동 프로그램 운영
노년층	① 배우자, 가족, 친구와 단절 ※ 사별로 인한 사회적 소통 단절 및 자녀 독립에 따른 가족 대화·교류 부족 ② 디지털 소외 및 이동성 저하 ※ 스마트폰, 인터넷 활용 미숙으로 인해 사회적 소통 미흡. 거동 불편 및 건강 악화로 인해 외부활동 감소, 사회적 관계 약화	① 노년층 사회적 참여 활성화 ※ 공공기관내 노년층 모임 지원 등 고령층 맞춤형 공동체 프로그램 운영. 고독사 예방 위한 정기 방문 서비스 확대 ※ 노년층 참여 자원봉사 및 평생교육 프로그램 확대 ② 디지털 소외 해소 및 이동 지원 ※ 스마트폰 활용 교육을 비롯 노년층 대상 디지털 격차해소 프로그램 확대 ※ 방문 돌봄 서비스 확대 등 이동성 강화 정책 추진

⑤ 통합적 관점(Integration Approach)

- 복지, 노동, 경제, 주거 정책과 연계한 통합적 해결 방안 마련
 - ※ (例示) 1인 가구 증가 추세와 연동하여 고립 퇴치 주거 정책 추진. 고립 위험이 높은 청년·노년층을 위한 ‘공동 주거 모델’ 도입 검토
- 정책 타겟층에 따른 통합적 접근
 - ※ 청년 대상 주거지원 대책에 커뮤니티 형성 및 심리상담 프로그램을 결합한 패키지형 정책을 도입하여 사회적 단절 방지
 - ※ 중장년층은 재취업 지원과 함께 커뮤니티 활동을 병행하도록 유도해 고립 예방 효과 극대화
 - ※ 노년층의 경우 방문 돌봄 서비스와 의료 지원을 연계한 통합 지원체계 구축

⑥ 콘트롤타워 구축(Control Tower)

- (필요성) 영국·일본 사례에서 보듯 고독·고립 문제를 총괄 조정하고 정책효과를 배가할 수 있는 콘트롤타워 구축 시급
 - ※ 정책 주체 간 유기적 소통을 통해 중복사업 및 정책 사각지대 해소
- (검토) 총리실 산하 고립·외로움 문제 대응 콘트롤타워 설치
 - ※ 25.1.21, 국민의힘 경제활력민생특별위원회 “국무총리실 안에 사회적 고립과 단절, 외로움을 다루는 대책단을 꾸려 재원을 투자할 것” 발표 내용 참고
 - ※ 영국은 2018년 외로움부 장관 신설 당시 문화·미디어·스포츠부 정무차관이 겸직하도록 했음
- (실행방안 및 기능) 콘트롤타워 중심으로 중앙정부-지자체-민간부문간 온·오프라인 플랫폼을 구축하여 고독·고립·외로움 퇴치 정책 수립 및 대상자 발굴, 예산의 효율적 배분, 정책 평가 등 체계적인 협력 파트너십 구현

□ 정책 방향 제언

○ 국가 어젠다로 인식

- 고립·외로움 문제는 더 이상 각 부처나 지자체의 개별적 대응으로는 해결하기 힘든 국가적 차원의 구조적 과제로 인식되어야 함
- 국가가 직접 나서서 고립·외로움 퇴치 종합 전략을 수립하고 데이터 기반의 정책 인프라를 체계적으로 구축할 필요가 있음
 - ※ 이 같은 큰 틀 아래 정부와 지자체, 민간이 공동 참여하는 지속가능한 대응 체계를 확립해야 함

○ 예방과 적극 개입의 ‘투트랙 정책’ 추진

- 영국은 사회적 연결망 강화와 예방 중심 접근, 일본은 고독사 예방 및 사회 복귀 등 직접 개입 강화 전략을 채택하고 있음
- 우리나라도 이들 국가의 장점을 융합하여 예방과 개입이 동시에 작동하는 투트랙 정책을 설계할 필요
- 고립 위험군을 조기에 탐지하고 집중 지원하는 동시에 디지털 격차·주거 불안·정신 건강 등 구조적 요인 해소를 병행하는 다층적 접근이 요구됨
 - ※ 지역사회 기반의 주민 참여 활동, 상담·자원봉사 등 비의료적 지원 방식을 통해 일상 속 관계 회복과 사회통합을 촉진